

<https://docviewer.yandex.ru/?url=http%3A%2F%2Fwww.mediascope.ru%2Ffiles%2Ftsiryulik-autoref250913.doc&name=tsiryulik-autoref250913.doc&lang=ru&c=58916497b461> (дата обращения: 03.10.2016).

28. Черных А. И. Медиа и ритуалы. М. ; СПб., 2013. С. 107–108.

29. Шевцова Д. А. От публицистического образа к медиаобразу: движение научной мысли // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 2–3 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=23609> (дата обращения: 03.10.2016).

30. Li Anshan. «In Defense of China: China's African Strategy and State Image» // World Economy and Politics. 2008. № 4. P. 65.

31. McClory J. The New Persuaders: An international ranking of soft power // Rapid-growth markets soft power index — Institute for Government GB in collaboration with Institute for Emerging Markets Studies. 2010. P. 3–18 [Electronic resource]. URL: <http://www.instituteforgovernment.org.uk/about-us> (accessed: 03.10.2016).

32. Romashkan D. How Countries Use Te Media as a Soft Power [Electronic resource]. URL: <http://www.bosch-stiftung.de/content/language2/html/50174.asp> (accessed: 03.10.2016).

33. Soft power in 2016 [Electronic resource]. URL: <http://www.britishcouncil.org/organization/policy-insight-research/insight/soft-power-2016> (accessed: 03.10.2016).

34. Soft power: теория, ресурсы, дискурс / под ред. О. Ф. Русаковой. Екатеринбург, 2015.

Рукопись поступила в редакцию 4 октября 2016 г.

УДК 323.2 + 323.39 + 316.462

А. Г. Наронская

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОРРУПЦИЯ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Статья посвящена проблеме влияния коррупции на деятельность политических институтов. По мнению автора, политическая коррупция неизбежно приводит к неформальной институционализации, а значит, к деградации государственных институтов. Автор делает вывод о том, что контроль со стороны гражданского общества, совершенствование механизмов подотчетности власти могут предотвращать и сдерживать проявления политической коррупции.

Ключевые слова: политическая коррупция, конфликт интересов, формальные и неформальные институты, политический процесс.

В последние годы в российской политической науке были сделаны серьезные шаги в изучении феномена коррупции. Внимание политологов к данному вопросу определяется влиянием коррупции на российский политический процесс. Многочисленные социологические данные последних лет убедительно свидетельствуют об институционализации коррупции в современной России, о том, что это явление приобрело системный характер.

Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» дает следующее определение коррупции: «Коррупция — это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное

незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами» [11]. Очевидно, что коррупция прежде всего является экономической проблемой, вместе с тем коррупционные отношения зачастую носят нелинейный характер и могут проявляться под воздействием самых разных процессов, в том числе и политических.

В контексте данной статьи ключевая гипотеза автора состоит в том, что системное влияние коррупции на политическую систему неизбежно приводит к разрушению политических институтов, а значит, препятствует общественно-политическому развитию государства. Почему это происходит?

Во-первых, политическая коррупция — это верхушечный тип коррупции, который предполагает, что лица, занимающие высшие государственные должности (как назначенные, так и избранные), используют доверенные им ресурсы власти не в интересах общества, а в личных, корыстных целях — для своего политического обогащения.

Во-вторых, уровень, те или иные формы политической коррупции и, как следствие, качество политической системы всегда определяются институциональным дизайном, соотношением формальных и неформальных институтов.

В результате явление политической коррупции зачастую является негативным эффектом неформальной институционализации [2, 6–24]. В связи с этим стоит обратиться к основам неинституционального подхода, разработанного Д. Нортон, Р. Коузом, Дж. Бьюкененом и другими авторами. В рамках неинституционализма под «институтом» понимаются «правила игры» или «созданные человеком ограничительные рамки, которые устанавливают устойчивые структуры взаимодействий между людьми, а также уменьшают неопределенность в межличностных взаимодействиях» [7, 17]. Существуют формальные и неформальные институты. Формальные институты включают в себя правовые нормы, имеют универсальный характер, а их соблюдение гарантируется государством [5, 54]. Неформальные институты — это обычаи, которые регулируют поведение представителей как власти, так и общества. Если изменение формальных институтов может происходить достаточно быстро, через введение новых правил игры, то неформальные институты весьма устойчивы, изменяются постепенно и медленно. Доминирование формальных институтов означает готовность основных групп общества следовать универсальным нормам и правилам. Наоборот, отсутствие верховенства права означает преобладание неформальных институтов, основанных на партикуляристских нормах и правилах (таких, как клиентелизм и коррупция) [Там же, 21].

Неформальная институционализация, или вытеснение формальных институтов неформальными правилами, представляет собой непрерывный процесс систематической «порчи» институтов в ходе институционального строительства [2, 10]. В этом случае формальные институты просто становятся фасадом неформальных институтов. Там, где правительство не подотчетно парламенту,

важнейшие решения принимаются не выборными представителями граждан, а узкими властными группами; там, где политические партии не способны обеспечить политическую взаимосвязь элиты и масс, их функции выполняют основанные на массовом клиентелизме «партии власти» и т. д. [1, 16–29].

Существуют различные виды и формы проявления политической коррупции; перечислим наиболее распространенные из них:

1. Злоупотребления со стороны действующей власти во время избирательного процесса. Ю. А. Нисневич называет данный вид коррупции электоральной коррупцией. Электоральная коррупция — это создание преимуществ представителям правящих политических сил и групп, подавление их политических конкурентов и искажение свободного волеизъявления граждан посредством противоправного использования в ходе избирательного процесса государственных структур, их должностных лиц и ресурсов [6].

К электоральной коррупции относятся:

— подкуп голосов избирателей во время выборов путем использования средств государственного бюджета, а также сознательного создания материальной, финансовой зависимости избирателей от их электорального поведения; шантаж руководителей трудовых коллективов с угрозой экономических санкций, если результаты голосования не будут удовлетворительными [4, 136];

— пресечение критики действующей власти вплоть до закрытия независимых средств массовой информации [6], что приводит к неравенству кандидатов в использовании эфирного времени, в частности, в ходе избирательной кампании;

— ограничения либо отказ в государственной регистрации кандидатов (поводом могут быть «недействительные» собранные подписи, неверно заполненные подписные листы и т. п.);

— незаконное финансирование политической кампании, неправомерное использование как государственных, так и частных средств и ресурсов для деятельности конкретных политических партий.

2. Злоупотребления ресурсами власти, которые наносят ущерб интересам общества и граждан. Данный вид коррупции можно обозначить термином «приватизация власти» [Там же], т. е. использование чиновниками управленческих ресурсов в своих собственных интересах. Формой проявления «приватизации власти» является *конфликт интересов*. Конфликт интересов — это ситуация, при которой политики используют государственные должности в личных финансовых интересах.

Статья 10 Федерального закона РФ 2008 г. «О противодействии коррупции» определяет конфликт интересов как «ситуацию, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства» [11].

Перечисленные нами формы проявления политической коррупции неизбежно приводят к таким последствиям, как снижение политической конкуренции, деформации политических институтов государства, а также падение легитимности власти.

В результате возникает вопрос об эффективных механизмах противодействия политической коррупции.

Основным методом противодействия политической коррупции являются ограничение и сдерживание политической власти, что, в свою очередь, предполагает целый ряд институциональных изменений. Перечислим наиболее важные из них.

Во-первых, это *обеспечение системы разделения ветвей власти*, при котором ни одна из политических групп не обладает монополией на принятие важнейших политико-экономических решений [7, 193].

Во-вторых, *совершенствование судебно-правовой системы*, прежде всего обеспечение *независимости судебной системы*. Изменение судебно-правовой системы должно включать в себя целый комплекс мер, направленных на коррекцию законодательства (т. е. создание четко сформулированных, общепонятных законов), изменения в кадровом составе судейского корпуса, ускорение судопроизводства, обеспечение открытости судебной системы и т. п.

В-третьих, *совершенствование избирательного законодательства*. Здесь нет универсальных рекомендаций, так как многое зависит от организации выборного и законодательного процессов, а также от методов финансирования кампаний, принятых в том или ином государстве [8, 168]. Но в любом случае главная цель состоит в обеспечении открытости и прозрачности института выборов. Для этого необходимо создать систему эффективного контроля над процессом финансирования избирательной кампании, в частности, в вопросах сбора частных пожертвований, размеров избирательных фондов, расходов кандидатов и т. п.

В-четвертых, *усиление подотчетности политиков и высших государственных чиновников гражданскому обществу*. Так, статья 13 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции¹, которая называется «Участие общества», указывает, что каждое «государство-участник принимает надлежащие меры, в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз» [3].

Какие механизмы могут укреплять участие гражданского общества в противодействии политической коррупции?

Конвенция ООН устанавливает следующие меры, направленные на расширение гражданского участия: а) усиление прозрачности и содействие вовлечению

¹ Конвенция ООН против коррупции была принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года, Россия ратифицировала конвенцию в 2006 г.

населения в процессы принятия решений; б) обеспечение для населения эффективного доступа к информации; в) проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции; д) уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции [3].

Таким образом, совершенствование политических институтов, а также контроль со стороны гражданского общества, нетерпимость граждан к закрытости и непрозрачности власти могут предотвращать и сдерживать проявления политической коррупции.

Проблема воздействия коррупции на политические институты имеет особое значение для современной России. Очевидно, что в последние годы идет борьба с многочисленными проявлениями политической коррупции. Так, в 2008 г. был принят Федеральный закон Российской Федерации № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в котором прописаны понятия коррупции, конфликта интересов, а также определены основные принципы противодействия коррупционным нарушениям. В апреле 2014 г. Президентом РФ был утвержден Указ «О национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 гг.» [10]. Стоит отметить, что подобные планы принимались на 2008–2009, 2010–2011, а также на 2012–2013 гг. Исполнителями указа определены федеральная и региональная власти. Новый указ расширяет и конкретизирует те меры борьбы с коррупцией, которые предлагались прежними нормативно-правовыми актами. Среди новых антикоррупционных мер предлагается ввести автоматизированную систему мониторинга деклараций; наладить систему сбора информации о том, есть ли у госслужащих высших категорий иностранные счета или вложения в финансовые инструменты; разработать законопроект по защите заявителей о коррупции от действий тех, о чьих правонарушениях они сообщают [Там же]. Особое внимание в указе уделяется общему и профессиональному антикоррупционному просвещению.

Вместе с тем значительного улучшения ситуации не происходит и уровень коррупции остается в современной России аномально высоким. Большинство экспертов полагают, что многочисленные правовые нормы, призванные ограничить коррупцию, носят в большей степени декларативный характер и не создают эффективных механизмов политической подотчетности. Например, существующая в России система декларирования доходов является формальной процедурой, а не эффективным инструментом противодействия коррупции. В поданных декларациях проверяются правильность, полнота и достоверность предоставленной информации, при этом политики и чиновники имеют неограниченные возможности по внесению изменений и дополнений к представленным сведениям. Более того, отсутствует проверка на индикаторы коррупции, главный из которых — соответствие доходов и расходов чиновника. Что касается гражданского контроля, то подавать запросы для проведения проверки деклараций могут правоохранительные органы и иные госорганы, руководящие органы политических партий, общероссийских общественных объединений и Общественная палата [9]. В этом списке отсутствуют СМИ, НКО, а также обычные граждане.

При этом именно расширение и укрепление возможностей гражданского участия сигнализирует власти о готовности общества к системным реформам, установлению новых правил игры, т. е. к реальному противодействию политической коррупции.

1. Гельман В. Я. Постсоветские политические трансформации // Полис. 2001. № 1.
2. Гельман В. Я. «Подрывные институты» и неформальное управление в современной России // Полития. 2010. № 2(57).
3. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 15.09.2016).
4. Крыштановская О. В. Анатомия российской элиты. М., 2005.
5. Либман А. М. Институциональная конкуренция и постсоветская трансформация (Влияние неформальных институтов) // Общественные науки и современность. 2006. № 6.
6. Нисевич Ю. А. Политическая коррупция: определение, формы проявления, механизм и ресурсы : материалы междунаrod. науч.-практ. конф. М., 2012. С. 193–201 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ram/ticket/1/1408091666d9c39732edc57c864452e29af50e63ff/Artnis89.pdf> (дата обращения: 15.09.2016).
7. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.
8. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. М., 2003.
9. Стенограмма научно-практического семинара «Институт декларирования доходов и имущества публичными должностными лицами как инструмент противодействия коррупции: зарубежный опыт и российские реалии» [Электронный ресурс]. URL: http://www.transparency.org.ru/component/docman/doc_download/359-----9122011 (дата обращения: 15.09.2016).
10. Указ Президента РФ «О национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 гг.» [Электронный ресурс]. URL: <http://img.rg.ru/pril/article/95/05/57/94816.pdf>; <http://www.transparency.org.ru/v-rossii/putin-utverdil-plan-protivodeistviia-korruptcii-na-2014-2015-gody> (дата обращения: 15.09.2016).
11. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2008/12/30/korruptcia-fz-dok.html> (дата обращения: 15.09.2016).

Рукопись поступила в редакцию 19 сентября 2016 г.